

Christian Nestler (Rostock) über:

Uwe Schwarze: *Sozialhilfe in Schweden und Deutschland. Lebenslaufpolitik zwischen modernisierter Kommunalverwaltung und aktivierendem Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: Springer VS 2012 (= Sozialpolitik und Sozialstaat; 5), 837 S.

Können wir uns den Wohlfahrtsstaat mit seinen zahlreichen sozialen Netzen im 21. Jahrhundert eigentlich noch leisten? Vor dem Hintergrund einer immer älter werdenden Bevölkerung in den Industriestaaten und der unzureichenden Fertilität scheint hier das sprichwörtliche »Fass ohne Boden« zu entstehen. Tatsächlich haben alle westeuropäischen Länder in den 1990er Jahren als Reaktion auf diesen Trend Reformen eingeleitet, die vor allem auf die Begrenzung oder Reduktion der Sozialausgaben gerichtet waren und weiterhin sind. Zwei der weltweit als herausragend in dieser Hinsicht wahrgenommen Fälle – Deutschland und Schweden – stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Publikation von Uwe Schwarze.

Die Dissertation, welche als Grundlage der vorliegenden Veröffentlichung dient, wurde bereits im Jahr 2003 an der Universität Bremen eingereicht, doch wie der Autor selbst schreibt, zwang die »hohe Reform-dynamik speziell der deutschen Sozialpolitik« (S. 14) ihn zu umfangreichen Aktualisierungen. Das Werk ist als Band 5 der von Adalbert Evers, Rolf G. Heinze, Stephan Leibfried, Lutz Leisering, Thomas Olk und Ilona Ostner herausgegebenen Reihe Sozialpolitik und Sozialstaat erschienen. Gegliedert ist der Band in vier Hauptteile. Am Anfang stehen die theoretischen Grundlagen und sozialpolitischen Leitbilder (I.), es folgen die Methoden der Untersuchung (II.), die Fallstudien Göteborg und Bremen (III.) und die vergleichende Analyse von zwei Sozialhilferegimes, erweitert um die Schlussbemerkungen (IV.). Abgerundet wird der Band durch eine umfangreiche und gut sortierte Bibliographie sowie einen Anhang mit einer Übersicht zur Auswahl und Struktur der Expertenbefragung. Festzuhalten ist, dass der dritte Teil dabei etwa die Hälfte der an sich schon umfangreichen aktualisierten Dissertation ausmacht.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Feststellung, dass die Sozialtats Deutschlands und Schwedens in den 1990er Jahren »einmalig« hohe Level erreicht hatten (S. 16). Konkret waren sie seit den 1960er Jahren in Deutschland von 18 auf 30 Prozent und in Schweden von 11 auf 38,6 Prozent des Bruttoin-

REZENSIONEN

landsprodukts gestiegen. Weiterhin war ein Anstieg der Beschäftigten im sozialen Dienstleistungssektor (S. 16 – 17) zu beobachten. Da eine schlichte Reduktion dieses Anteils durch keine demokratisch gewählte Regierung zu verantworten war, mussten die Reformen weniger einen Abbau, als vielmehr einen Um- und sektoralen Ausbau des Sozialtats anstreben.

Der Zeitrahmen der Untersuchung erstreckt sich von Anfang der 1990er Jahre bis 2004 (S. 17). Schwarze weist explizit darauf hin, dass der Kontext der Reformen in beiden Fällen sehr unterschiedlich ist – in Deutschland beispielsweise spielen die Kosten der Wiedervereinigung eine große Rolle. Trotzdem verzichtet er auf eine langwierige historische Herleitung der beiden Sozialregimes und ergänzt schlaglichtartig grundsätzliche Entwicklungen an den entscheidenden Stellen. Im Sinne einer doppelten Fallauswahl werden auf der Makroebene die Wohlfahrtsstaaten Deutschland und Schweden betrachtet. Auf einer Mesoebene wird die Umsetzung der Reformen in den kommunalen Verwaltungen von Bremen und Göteborg untersucht. Dabei werden die Reformen in der schwedischen Stadt Göteborg deutlich detaillierter analysiert. Die Fallstudie in Bremen dient dann als Kontrastfolie, um die »Ergebnisse mit Befunden zur Sozialhilfe und Grundsicherung« abzugleichen (S. 21). In der empirischen Ausgangsfrage wird die Problemstellung folgendermaßen benannt: »Lässt sich im Rahmen einer ‚Verwaltungsmodernisierung‘ und unter Einfluss des Leitbildes und der Programme einer ‚aktivierenden Sozialpolitik‘ empirisch eine Entwicklung von der traditionellen eher passiven Sozialverwaltung hin zu einem aktivierenden Sozialdienst feststellen, und in welchen Merkmalen und Formen zeigen sich die sozialen Interventionen unter besonderer Berücksichtigung der Variablen Zeit und Handeln in den beiden ausgewählten Wohlfahrtsstaaten am Beispiel von Sozialhilfe/Grundsicherung in zwei Großstädten« (S. 22).

Der Forschungsansatz ist insofern innovativ, als er sich nicht zentral auf die sozioökonomischen, fiskalischen und quantitativen Entwicklungen bezieht. Schwarze verfolgt einen qualitativen Ansatz, bei dem die Variablen »Zeit« und »Handeln« im Mittelpunkt stehen (S. 18). Deshalb greift der Autor für seine Untersuchung auf die Biografieforschung und lebenslauftheoretische Ansätze zurück, die als Kernelemente seines qualitativen Werkzeugkastens dienen. Hinzu kommen besonders in Göteborg Expertenbefragungen und Dokumente, die in den Jahren 1999 und 2000 erhoben wurden (S. 24). Die Konzentration auf die Interaktion zwischen den Akteuren der jeweiligen Sozialregimes und den Leistungsempfängern fokussiert die in der Ausgangsfrage angesprochene Dynamisierung der Sozialpolitik auf eine Weise, welche die quantitative Analyse von Statistiken und Längsschnittuntersuchungen nicht leisten könnte.

Uwe Schwarze legt mit seiner umfassenden empirischen Studie zweier Sozialregimes auf Mesoebene eine sehr gute Policyanalyse des Aus-, Um- oder Abbaus von Leistungen für zwei »Modellwohlfahrts-

REZENSIONEN

staaten« vor. Allerdings ist durch die lange Zeit der Veröffentlichung einiges an Aktualität seiner Untersuchung verloren gegangen. So ist der Forschungsstand zwar als Rahmen für die Studie hervorragend, er entspricht aber, im Veröffentlichungsjahr der vorliegenden Untersuchung (2012), nicht mehr dem inzwischen deutlich erweiterten Fachdiskurs – Stichwort Hartz-Gesetze (S. 23). Die eigentliche Leistung der Arbeit liegt gleichwohl in der Erfassung der Bedeutung von Sozialpolitik für die Entwicklung von Lebensläufen. Schwarze weist auf Basis bestehender Forschungsergebnisse die Orientierung an dem Ziel »Teilhabe an der Gesellschaft« in beiden Fällen nach (S. 793). Die konkrete Umsetzung und Akzeptanz, sowohl von der Seite der Empfänger als auch von der Seite der Geber, lässt sich voraussichtlich erst im Abstand von Jahrzehnten bewerten.

Die Aktualitätsdefizite im Fachdiskurs ändern nichts an der großen Leistung von Schwarze, eine vergleichende Betrachtung einer Kommune in Deutschland und Schweden detailliert zu bewerkstelligen. Fachwissenschaftlern und Interessierten im Bereich der Sozial- und Lebenslaufpolitik, ja selbst Politikern und Fachreferenten in Ministerien auf allen Ebenen kann Schwarzes vergleichende Untersuchung wichtige Hinweise für weiterführende Forschungsvorhaben beziehungsweise Policyausrichtungen bieten.